



# ANALIZA

BCBP | [office@bezbednost.org](mailto:office@bezbednost.org) | Gundulićev venac 48 | 11000 Beograd

**Marko Savković**

## KORUPCIJA U VOJSCI

Jul 2012.

### O autoru:

Marko Savković je istraživač Beogradskog centra za bezbednosnu politiku od januara 2006. godine. Diplomirao je međunarodne odnose i magistrirao evropske studije na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Posebno je zainteresovan za istraživanja transparentnosti i odgovornosti u sektoru bezbednosti, analizu učinka spoljne i bezbednosne politike Evropske unije, kao i studije učešća u mirovnim misijama.

### Kontakt:

[marko.savkovic@bezbednost.org](mailto:marko.savkovic@bezbednost.org)

### Teme:

- **Šta je korupcija u vojsci?**
- **Koji su rizici od korupcije u sistemu odbrane?**
- **Koji su preventivni mehanizmi protiv pojave korupcije u vojsci?**
- **Koja je moguća uloga „biznis sektora“?**

Svrha ovog rada je da ukaže na karakteristične oblike i nosioce korupcije u sistemu odbrane, a zatim da po ostvarenom uvidu u komparativnu praksu, popiše inovativna rešenja primenjena u praksi ekonomski razvijenih zemalja. Ujedno, u njemu su ponuđene definicije pojmova korupcije i integriteta, a zatim i mapirani rizici od korupcije u sistemu odbrane, po uzoru na tipologiju koju je usvojila organizacija „Transparency International“ u sklopu svog programa „Defence and Security“. Prikazano je i dve studija slučaja.

## Uvod i definicije

Svuda u svetu, sistem odbrane, odnosno civilno ministarstvo i podređene mu oružane snage, spadaju među najveće „potrošače“ javnih finansija. Slično je i u Srbiji, gde će u 2012. godini za potrebe finansiranja sistema odbrane biti izdvojeno približno 52 milijarde dinara, ili 6,4% budžetskih prihoda.<sup>1</sup> Da 2011. nije doneta odluka o izdvajanju sistema penzionog i invalidskog osiguranja vojnih obveznika, ova suma bila bi i veća.

Način utroška ovih sredstava opravdano izaziva zabrinutost iz tri razloga. U Srbiji sistem finansijskog upravljanja i naročito finansijske kontrole još uvek nije u potpunosti uspostavljen. Drugi je osetljiva priroda delatnosti sistema odbrane<sup>2</sup> koja pruža prikladan izgovor donosiocima odluka da ograniče pristup javnosti.<sup>3</sup> Najzad, ovome treba dodati i brojne osobenosti sistema javne uprave u Srbiji. One su uzročno-posledično povezane. Dominacija političkih partija direktno uzrokuje nizak stepen ličnog i profesionalnog integriteta zaposlenih. Neefikasno i sporo pravosuđe može samo podsticati nosioce na korupciju, nikako ih odvrćati od nje.

Umreženost političkih i ekonomskih elita zadržava borbu protiv korupcije na jednom deklarativnom nivou. Zato istraživanja i analize sadrže uopštene i neobavezujuće preporuke. Posebno poražavajuće jeste saznanje da se korupcijom i borbom protiv nje donosioci odluka bave gotovo isključivo u kontekstu evropskih integracija.<sup>4</sup>

Međutim, da bi se protiv nečega borilo, prvo se mora znati šta to nešto jeste. Pritom ne postoji definicija korupcije u sistemu odbrane koja je opšte prihvaćena kao idealna. Njeni sastavni elementi svakako bi uključili odrednice pozicije moći (odnosno nosioca korupcije), samog dela (korupcije) i materijalne, odnosno statusne koristi (koju tom prilikom stiče). Pisci Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS”, br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011) vodili su se sličnom logikom, kada su pod članom 2. naveli sledeću formulaciju: „korupcija je odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga”.<sup>5</sup> Da je priroda korupcije u javnoj upravi određena pozicijom nosilaca koruptivne prakse svedoči i ključni međunarodni dokument, Konvencija Ujedinjenih nacija (UN). Ona, naime, uopšte ne sadrži određenje pojave korupcije. Umesto toga, pažnja je posvećena preciznom određenju nosioca (nosilaca) vlasti.<sup>6</sup>

U bliskoj vezi sa pojmom korupcije je i određenje integriteta, po principu, gde se integritet (pojedince, profesije, organizacije) poštuje, korupcije nema. Pretpostavka je, pritom da se radilo pošteno, iskreno i potpuno. Na nivou organizacije, integritet se razume kao poštovanje principa: odgovornosti; struke (profesije, profesionalnosti); postizanja ciljeva bez rasipanja resursa.<sup>7</sup>

## Rizici od korupcije u sistemu odbrane

Prema metodologiji koju predlaže Program za odbranu i bezbednost (eng. *Defence and Security Programme, DSP*)<sup>8</sup> organizacije Transparency International, rizici od korupcije u oružanim snagama (odnosno sistemu odbrane) mogu se uslovno podeliti u pet grupa:

1. politički rizici;
2. rizici u domenu javnih nabavki;
3. rizici u domenu postupanja zaposlenih;
4. finansijski rizici;
5. rizici učešća u mirovnim operacijama.

„Ulazna tačka” (eng. *entry point*) za korupciju tako može biti formulacija određene bezbednosne politike. Zatim, netransparentan budžet odbrane („specijalizovane usluge”, „investicije”, različita diskreciona ovlašćenja i izuzeci, zahtev tajnosti) po pravilu je indikator takvog okruženja koje pogoduje koruptivnoj praksi. Posebno, rizik korupcije se javlja tamo gde je sistemu odbrane, ili nekom njegovom delu povereno da upravlja nečim što nije njegova izvorna delatnost (recimo, eksploatacijom određenog prirodnog resursa). Ugovori o prodaji naoružanja i vojne opreme (NVO) takođe mogu biti mesto političkog rizika.

Rizici u domenu javnih nabavki su brojni. Sama odluka o tome šta i pod kojim uslovima nabaviti može da predstavlja mesto rizika, pošto je, usled njene tehničke prirode, broj onih koji mogu dovesti u pitanje opravdanost, samu potrebu za nabavkom mali. Specifikacija predmeta nabavke može se „namestiti” tako da odgovara određenom ponuđaču. Poseban problem predstavlja nabavka iz jednog izvora (eng. *single sourcing*), do koje može doći zato što je primenjen postu-

pak koji ne omogućava konkurenciju.<sup>9</sup> Zatim, često se kao činioci korupcije javljaju i posrednici preko kojih se prodaja NVO ugovara i realizuje. Sami ponuđači mogu da postignu takav, kartelski dogovor kojim se iz procesa isključuju druge kompanije. U praksi nabavki u Srbiji, aneksiranje ugovora – uprkos zakonskim ograničenjima – se takođe javlja kao izvor korupcije. Različiti podizvođači su takođe činioci korupcije: pošto ih je više, teže je nadzirati njihov rad.

U Srbiji je indikativno da ne postoji instanca koja nadzire realizaciju nabavke.<sup>10</sup> Najzad, domaći Zakon o javnim nabavkama (ZJN) otvoreno favorizuje domaće ponuđače, koje, samo po osnovu nacionalnosti, nagrađuje dodatnim bodovima.

Rizici u domenu postupanja zaposlenih svode se na problem integriteta u postupanju. Ukoliko nedostaje odgovarajuća regulativa, svako odlučivanje o platama, napredovanju, nagrađivanju, postavljanju na određenu funkciju, može da predstavlja mesto korupcije. Netransparentnost budžeta i njegove realizacije i ovde ima posledice. Može se dogoditi da sredstva alocirana u određenu svrhu budu arbitrarno upotrebljena na drugom mestu. Najzad, konstantan problem predstavlja tzv. „sitna“ korupcija do koje dolazi u svakodnevnoj interakciji sa građanima – i tamo gde usvojena rešenja dozvoljavaju zaposlenima u sistemu odbrane da ulaze u takve „aranžmane“.<sup>11</sup>

**Tabela 1: Najčešći rizici od korupcije u postupanju zaposlenih u sistemima odbrane autoritarnih društava**

Imenovanja	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nepotizam, favorizovanje kandidata i klijentelizam: „željena“ mesta u sistemu i unapređivanje pripadnika preko reda.</li> <li>▪ Podrivanje reformi kako bi se sačuvala moć.</li> </ul>
Regrutacija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Podmićivanje kako bi se izbegla služba u oružanim snagama.</li> <li>▪ Podmićivanje kako bi se obezbedilo učešće u mirovnim operacijama.</li> <li>▪ Usluge i posredovanje sa ciljem upisa na vojne škole.</li> </ul>
Nagrađivanje i kažnjavanje	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iznuda od podređenih.</li> <li>▪ Podmićivanje kako bi se izbegla kazna ili omogućio povratak u službu.</li> <li>▪ Selektivno i neosnovano pokretanje disciplinskih postupaka, kako bi se eliminisala konkurencija.</li> <li>▪ Nagrade (isplate, beneficije) poslušnima.</li> </ul>

Finansijski rizici na prvom mestu obuhvataju slobodno raspolaganje imovinom i resursima sistema odbrane kao način sticanja dodatnih, sopstvenih prihoda. Netransparentnost budžeta i ovde predstavlja problem, ali u pogledu „crnih fondova“ kojima mogu raspolagati organizacione jedinice, ili pojedinci.<sup>12</sup> Sistem odbrane može biti vlasnik, većinski ili isključivi, poslova koji nemaju veze sa njegovom izvornom delatnošću. Najzad, tanka je linija između zloupotreba koje se javljaju u javnim nabavkama, i fenomena *outsourcing*-a, izmeštanja određenih delatnosti van institucije koje se opravdava potrebom racionalizacije.

Rizici učešća u mirovnim operacijama zapravo su preslikani rizici koji postoje „kod kuće“, ali su vezani i za kako svesno zanemarivanje korupcije u zemlji prijema operacije, tako i korupciju u kontingentu koji se upućuje. Izvor korupcije može predstavljati i neregulisan odnos sa privatnim bezbednosnim kompanijama (PBK), akterom sve prisutnijim u području operacije.

## Mehanizmi prevencije korupcije u sistemu odbrane

Prvi korak donosilaca odluka, kada je reč o suzbijanju korupcije često predstavlja izrada **anti-korupcijskih planova (AKP)**, kojima prethodi analiza slabosti sistema. U planu će biti utvrđene oblasti u kojima je potrebno preduzeti reformske zahvate, pojašnjeni (precizirani) ciljevi i određeni rokovi. Procesom bi trebalo da upravlja poseban odbor (eng. *steering group* ili *steering board*).

### Studija slučaja 1: Anti-korupcijski plan Ministarstva odbrane Bugarske (MOB)

Nakon izbora održanih 2009. godine, nova Vlada Bugarske je suzbijanje korupcije u sistemu odbrane utvrdila za jedan od prioriteta politike. Ubrzo je na internet prezentaciji <http://www.mod.bg/en/> objavljen AKP u „11 koraka“, koji pre podsećaju na 11 principa (napomene u zagradi, MS):

- „nulta tolerancija“ za političku korupciju („visoku korupciju“);
- (obaveza) analize i procene okruženja, faktora i činilaca korupcije;
- uspostavljanje nezavisne revizije odluka donesenih u domenu politike odbrane;
- reorganizacija sistema kontrole sprovođenja politike odbrane;
- samoprocena (eng. *self assessment*), analiza rezultata politike i stalni razvoj instrumenata borbe protiv korupcije;
- razvoj sistema (ranog prepoznavanja i izveštavanja) o slučajevima konflikta interesa u MOB;
- unapređenje procesa prijavljivanja korupcije (i sa tim u vezi, zaštite uzbunjivača);
- (stalno unapređenje) obuke za borbu protiv korupcije;
- razvoj različitih standarda postupanja (eng. *code of conduct* ili *standards of behaviour*);
- razvoj javno-privatnih partnerstava u borbi protiv korupcije (odnos sa ponuđačima);
- Ispitivanje javnog mnjenja.

U maju 2011. godine MOB je otišlo i korak dalje. Novi akcioni plan, kojim se odgovara na zahteve prethodno proistekle iz samoevaluacije, učinilo je delom svojih redovnih aktivnosti u okviru NATO inicijative izgradnje integriteta (eng. *NATO Building Integrity Initiative*).<sup>13</sup>

Vrednost AKP je u tome što se pred donosiocima odluka postavlja prethodni zahtev analize okruženja, činilaca i faktora korupcije. Ujedno, osobenosti koruptivne prakse mogle bi donosiocima odluka primorati da pisanju plana pristupe holistično, uzimajući u obzir i druge aktere i njihove nadležnosti.

Kao vid javno-privatnog partnerstva (eng. *public-private partnership, PPP*) u praksi razvijenih zemalja uobičajeni su i **paktovi integriteta (PI)**. Svaki PI na prvom mestu je ugovor, kojim ponuđači s jedne i određeni akter sektora bezbednosti s druge strane preuzimaju na sebe više različitih obaveza. Tako obe strane mogu da prihvate učešće „nezavisnog posmatrača“ (eng. *independent monitor*), po pravilu stručnjaka u oblasti u kojoj se nabavka vrši. On(a) potom preuzima ulogu nadzornog organa koji ima pristup celokupnoj tenderskoj dokumentaciji i pravo

prisustva svim sastancima tenderske komisije.<sup>14</sup> U kontekstu Srbije, mogućnost učešća nezavisnog posmatrača posebno važnom se čini u postupcima javnih nabavki gde se sa ponuđačima – ili ponuđačem – ulazi u direktne pregovore.<sup>15</sup>

Nezavisni posmatrač može biti nezavisno regulatorno telo (u Srbiji: Agencija za borbu protiv korupcije, ABK); profesionalno, strukovno udruženje, ili organizacija civilnog društva. Pred nezavisnim posmatračem su tri zadatka. Pre svega, da utvrdi da li se samim pozivom, tehničkom specifikacijom ili metodologijom ocene ponude određeni ponuđači favorizuju. Zatim, da pruži stručni savet ponuđačima i najzad, da prisustvuje sastancima tenderske komisije na kojima se ocenjuju prispele ponude.<sup>16</sup>

PI takođe može obavezati strane u procesu da sadržaj ponude, kriterijume prema kojima se ponuda ocenjuje, ocenu ponude i njeno obrazloženje učine dostupnim javnosti.<sup>17</sup>

Vrednost PI je u tome što predstavljaju dopunu (ali ne i zamenu) za slabe zakone, budući da postavljaju nove zahteve pred strane u procesu. Zato što garantuju nezavistan stručni nadzor, PI mogu motivisati pojedine ponuđače koji nemaju dovoljno poverenja u sistem da ipak učestvuju. Najzad, time što svi učesnici prihvataju i eksplicitno navode sankciju, ona postaje primenjiva u momentu raspisivanja tendera.

Kao mehanizam prevencije i suzbijanja korupcije može se uzeti **izgradnja novog (institucionalnog) kapaciteta**. Kapaciteti koji nedostaju nastoje se nadomestiti, najpre, uspostavljanjem samostalnog, nezavisnog državnog organa kome može biti poverena kako preventivna, tako i kontrolna ili nadzorna uloga u oblasti borbe protiv korupcije. Posmatrano idealno, ovlašćenja ovog novouspostavljenog organa vezana su za otkrivanje slučajeva sukoba interesa, kontrolu finansiranja političkih partija, te zaštitu „duvača u pištaljku“. Posebno, u onim domenima koje stručna, ali i šira javnost vidi kao kritične, mogu se osnivati različita stručna tela. Njihov zadatak je da ustanove standarde postupanja, zatim, da zakone pojasne i preciziraju odgovarajućom podzakonskom regulativom, potom, da utvrde postupak (nabavke), vode računa o redovnom izveštavanju, ukazuju na dobru i lošu praksu i time doprinose širenju svesti o problemu korupcije. Najzad, od naročitog je značaja uspostavljanje instituta revizije – kako interne organizacione jedinice u samim akterima sektora bezbednosti<sup>18</sup>, tako i eksterne, državne, revizorske institucije.

U bliskoj vezi sa usvajanjem novih propisa i izgradnjom kapaciteta jeste i promena kulture postupanja nosilaca vlasti putem usvajanja različitih **etičkih kodeksa**.<sup>19</sup> Kodeksi ili protokoli mogu po svojoj prirodi biti interni i zatvoreni, gde određeni organ samostalno donosi pravila postupanja i na taj način se dodatno obavezuje da će svoje redovne aktivnosti vršiti u skladu sa zakonom, na fer i transparentan način. Oni mogu biti i otvoreni, gde određena institucija – ili organizacija civilnog društva – akterima „nudi“ da se, po uzoru na PI javnog i privatnog sektora, javno obavežu na postupanje koje je u skladu sa principima dobrog upravljanja.

Dobar pregled elemenata jednog etičkog kodeksa nudi dokument koji je usvojilo Ministarstvo odbrane Rumunije. Tako,

- službenicima Ministarstva zabranjeno je članstvo u upravnim odborima profitnih, komercijalnih organizacija<sup>20</sup>;
- svi „pokloni“ i „prateći sadržaji“ (eng. *hospitality*)<sup>21</sup> moraju da budu prijavljeni;

- (mada nije eksplicitno saopštena) preporučuje se zabrana zapošljavanja nekadašnjih pripadnika oružanih snaga u industriji koja proizvodi dobra i usluge za potrebe sistema odbrane (tzv. *“revolving door”* situacija);
- insistira se na redovnom održavanju tematskih konferencija za štampu kako bi se javnost, a pre svih organizacije civilnog društva (OCD) upoznale sa napretkom u primeni kodeksa.<sup>22</sup>

## Studija slučaja 2: obrazovni program TI, sadržaj i ciljna grupa

Organizacija „Transparency International“ je u saradnji sa NATO razvila jednonedeljni obrazovni kurs „Izgradnja integriteta u sistemu odbrane“ koji su pohađali viši oficiri i zvaničnici odbrana država članica. Od 2008. godine kurs je organizovan 13 puta u pet zemalja, a pohađalo ga je preko 250 učesnika iz 22 zemlje. U novembru 2010. NATO je formalno akreditovao kurs čime je postao dostupan na svim NATO školama u Evropi.

Kurs uključuje predavanja i radionice na teme:

1. (koncepta transparentnosti i dobrog upravljanja,
2. jačanja integriteta i smanjenja korupcije,
3. kako uključiti strategije jačanja integriteta i borbe protiv korupcije u upravljanje,
4. na koji način uključiti javnost i civilno društvo.<sup>23</sup>

Još jedan mehanizam prevencije koji predlaže TI jeste proces **samoevaluacije**, koji zahteva od predstavnika države da popune evaluacioni upitnik, a zatim, prihvate posetu i sarađuju sa članovima ekspertskeg tima NATO, čiji je opet zadatak da ocene tačnost uvida i nalaza saopštenih odgovorima. Sam upitnik je postavljen tako da je u središtu pažnje primena propisa, a ne njihov sadržaj. Nakon što sa domaćinima razmeni mišljenja o tome koje je aktivnosti neophodno preduzeti, tim NATO će predložiti konkretne mere jačanja integriteta i smanjenja rizika od korupcije. U dosadašnjoj praksi TI i NATO, ekspertskeg tim je brojao najviše četiri člana, kako predstavnika država članica tako i eksperata TI, odnosno drugih organizacija po pozivu.

(Samoevaluacioni) upitnik je razvijen kroz više konsultativnih sastanaka predstavnika TI i NATO, nakon čega je, tokom 2008, testiran u tri države – Bosni i Hercegovini, Ukrajini i Norveškoj. Povratni komentari pomogli su da se konačno uobliči format upitnika i posete ekspertskeg tima, kao i načina izveštavanja o dogovorenim i preduzetim aktivnostima. Na veb sajtu TI dostupan je izveštaj o toku i ishodu ovih „test“ samoevaluacija.<sup>24</sup>

Sam upitnik sadrži niz indikatora-pitanja, grupisanih u devet polja posmatranja:

1. demokratska kontrola i učešće civilnog društva;
2. anti-korupcijski zakoni i politike;
3. anti-korupcijska politika u domenu bezbednosti i odbrane;
4. ljudski resursi – ponašanje, politika, trening, disciplina;
5. planiranje i budžetiranje;
6. praksa;
7. nabavke;

8. odnos sa industrijom odbrane i drugim dobavljačima;
9. pitanja specifična za određenu zemlju.<sup>25</sup>

Uspeh procesa samoevaluacije, međutim, zavisi od mnogo različitih činilaca. Na prvom mestu, neophodno je pribaviti odobrenje-mandat najviših predstavnika vlasti države prijema. Zatim, potrebno je uspostaviti radnu grupu – koja će imati koordinatora – i u čijem radu će učestvovati službenici iz svih uprava Ministarstva (odbrane). Prvi rezultati samoevaluacije moraju proći rigoroznu reviziju. Zatim, moraju da budu predstavljeni na najvišem nivou, kako bi se zvaničnicima pružila prilika da reaguju. Konačno, ako su oni saglasni sa predloženim merama, potrebno je izraditi plan aktivnosti, koje se moraju naći i u Individualnom planu partnerstva sa NATO (eng. *Individual Partnership Action Plan, IPAP*), odnosno Procesu planiranja i revizije (eng. *Partnership for Peace Planning and Review Process, PARP*).<sup>26</sup>

**Tabela 2. Pregled nekih praktičnih mera koje države (i sistemi odbrane) primenjuju u borbi protiv korupcije<sup>27</sup>**

<b>Autoritarn o društvo</b> →	<b>Početne mere</b>	<b>Društvo u tranziciji</b> →	<b>Napredne mere</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. „Otpustiti sve i zaposliti nove ljude“</li> <li>2. Osigurati da novac za finansiranje oružanih snaga dolazi direktno od Vlade</li> <li>3. Ustaliti, garantovati primanja zaposlenih</li> <li>4. Podrediti oružane snage civilnom Ministarstvu odbrane</li> <li>5. Uspostaviti spoljnu kontrolu i nadzor</li> <li>6. Uvesti telefon za prijavu korupcije</li> <li>7. Rešiti prve velike afere</li> <li>8. Zaštititi uzbunjivače</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. (Formalizovati) horizontalnu saradnju</li> <li>2. Intenzivirati aktivnosti skupštinskog odbora</li> <li>3. Učiniti javno dostupnim sve transfere novca-plaćanja</li> <li>4. Redovno pratiti imovinsko stanje donosilaca odluka – oficira najvišeg ranga</li> <li>5. Uzajamna „slepa revizija“ postupanja oficira</li> <li>6. Razvijati dugoročne planove sistema odbrane zajedno sa Ministarstvom ekonomije</li> <li>7. Jedinствена agencija za nabavke u sistemu odbrane<sup>28</sup></li> </ol>

**Uključenje OCD** se može pozitivno odraziti na smanjenje korupcije. OCD mogu vršiti nezavistan nadzor, promovisati mehanizme nadgledanja, pomagati akterima sektora bezbednosti da utvrde da li je ostvaren napredak ili ne. One to mogu činiti javno, podstičući rasprave, organizujući okrugle stolove, ili u formi stručnih konsultacija zatvorenih za širu javnost.<sup>29</sup>

## Moguća uloga ponuđača (biznis sektora)

Za predstavnike poslovnog sektora podmićivanje može biti dozvoljeno sredstvo u borbi za nove kupce. Kada nastupaju na novim tržištima, posebno ako je reč o društvima o tranziciji, korupciju interpretiraju kao „način na koji se posluje“ (eng. *“the way to do business”*) i „zločin u kome nema žrtve“ (eng. *“victimless crime”*). Pritom, ukoliko u okviru same organizacije nisu usvojeni određeni standardi postupanja, javljaju se i druga krivična dela, poput pranja novca, prevare i visokotehnološkog kriminala (uključujući krađu intelektualne svojine i ličnih podataka). Nosioци korupcije mogu biti zaposleni bilo kog sektora kompanije, ali i vezane firme u lancu nabavke, razni savetnici i posrednici. Rukovodiocima u poslovnom sektoru teško je „prići“ i zbog njihovih predrasuda, poput stava da kompanija gubi ako ne pristane na korupciju; da je sama prevencija skupa, zato što zahteva ulaganje u procedure, standarde i najzad nova radna mesta; da postoji zakonska regulativa, te da nije posao kompanije da se bavi prevencijom sve do samog odbijanja da se saraduje sa nezavisnim istraživačkim centrima (projektima).<sup>30</sup> I zaista, da u trci za profitom briga za neko „više“, „opšte dobro“ nije zastupljena, pokazalo je i istraživanje BCBP vođeno 2008. godine. Tada je na poziv BCBP da saopšte stav svoje kompanije prema evroatlantskim integracijama javilo svega nekoliko rukovodilaca.<sup>31</sup>

**Tabela 3. Tokovi korupcije: poreklo novca i načini plaćanja<sup>32</sup>**

<i>Poreklo novca</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Deo fiksne cene za određenu robu ili uslugu (predviđene ugovorom)</li><li>▪ „Napumpana“ cena određene robe ili usluge</li><li>▪ Preterano poručivanje određene robe ili usluge</li><li>▪ Provizije za posrednike u poslu (predviđene ugovorom)</li><li>▪ Ulazak u poslovni aranžman sa kompanijom u vlasništvu zvaničnika ili bliske osobe pod posebnim uslovima</li></ul>
<i>Načini plaćanja</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Gotovina</li><li>▪ Elektronski transfer na of-šor račun (i to često preko više računa, na nekoliko različitih)</li><li>▪ Ulaganje u finansijske instrumente (obveznice, deonice)</li><li>▪ Pokloni uključujući npr. plaćanje troškova godišnjih odmora, cene školarina; ili kreditne kartice sa prethodno uplaćenom sumom</li><li>▪ Zapošljavanje bliskih rođaka ili prijatelja donocilaca odluka</li><li>▪ Donacije unapred određenoj organizaciji, fondu, zadužbini</li><li>▪ Nepotrebni i u svakom smislu preterani „prateći sadržaji“ (eng. <i>hospitality</i>)</li></ul>



### Studija slučaja 3: Zajednički standardi protiv korupcije

Asocijacija industrija odbrane Evrope (eng. *The Aerospace and Defence Industries Association of Europe, ASD*) pokrenula je 2006. godine radnu grupu, čiji je zadatak bio da pripremi „Zajedničke standarde postupanja (industrije odbrane) protiv korupcije“ (eng. *Common Industry Standards for anti-corruption, CIS*).<sup>33</sup> Namera ove uticajne organizacije bila je da se standardi počnu što pre primenjivati u Evropi. Njihova konačna verzija uobličena je nakon konsultacija sa Međunarodnom privrednom komorom i usvojena u aprilu 2007. godine. Zatim su CIS predloženi privrednim komorama i posebno asocijacijama industrija odbrane u svim državama Evrope.<sup>34</sup> Posebno uputstvo koje sadrži CIS upućuje rukovodioce na usvajanje niza dokumenata sa ciljem jačanja integriteta kompanije i efikasnije prevencije korupcije. Neki od tih dokumenata su:

1. Registar poklona i „pratećih sadržaja“;
2. Prijavni obrazac za posredovanje u poslu;
3. Anti-korupcijske klauzule koje se unose u ugovor;
4. Kodeks poslovnog postupanja;
5. Etički kodeks.<sup>35</sup>

Zbirni naziv za preventivne mere koje kompanije preduzimaju (ili bi to mogle da čine) jeste „program saglasnosti“ (eng. *compliance programme*). Program saglasnosti podrazumeva da će određena kompanija usvojiti kodeks poslovnog postupanja (etike); informisati zaposlene o postojanju kodeksa i obrazovati ih kako ne bi došlo do njegovog kršenja; obezbediti kanal komunikacije za zaposlene koji veruju da je došlo do dela korupcije, ili sumnjaju da će do njega doći; učestvovati u radu foruma, okruglih stolova, ekspertskih panela posvećenih borbi protiv korupcije, itd.<sup>36</sup>

Nije poznato da su kompanije koje predstavljaju industriju odbrane u Srbiji same pokrenule, ili učestvovala u sličnoj inicijativi.

---

<sup>1</sup> Zakon o budžetu Republike Srbije za 2012. godinu, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/Zakon%20o%20budzetu%20RS%20za%202012.pdf> (pristupljeno 9. aprila 2012.), str. 87 (razdeo 14)

<sup>2</sup> Slično je i u regionu. Tadašnji direktor hrvatske Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Goran Matešić na sastanku održanom 2007. godine sistem odbrane nazvao je „poslednjom tvrđavom“ koju treba „osvojiti“. Transparency International, 2007, „Croatian Roundtable Meeting Notes“, <http://www.ti-defence.org/publications/644-croatia-roundtable-meeting-notes/> (pristupljeno 6. aprila 2012.)

<sup>3</sup> Mada su akteri sektora bezbednosti u Srbiji u 2011. godini uložili značajan napor da osavremene i prošire svoje Informatore o radu, i dalje se javljaju značajni propusti, posebno u pogledu (zaštite) tajnosti dokumenata i poverljivosti radnji, odnosno, alociranja (inače oskudnih) resursa.

<sup>4</sup> Odnosno, mi sporne privatizacije nećemo preispitati radi sebe, već zato što to zahteva EU kako bi smo „dobili“ datum početka pregovora o članstvu.

<sup>5</sup> Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik RS br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011 – odluka Ustavnog suda

<sup>6</sup> United Nations Convention against Corruption, 2004, New York: United Nations, [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf) (pristupljeno 6. aprila 2012.), čl. 2 (str. 7)

---

<sup>7</sup> Transparency International and NATO, 2009, *Integrity Self-Assessment Process: A Diagnostic Tool for National Defence Establishments*, London: Transparency International, str. 4

<sup>8</sup> Videti <http://www.ti-defence.org/tools-resources/diagnose-corruption/typology>

<sup>9</sup> Tako se u Srbiji, pod maskom pomoći domaćoj industriji, putem subvencija i preferencijalnog tretmana ograničava slobodna konkurencija.

<sup>10</sup> Jedino je Državna revizorska institucija (DRI) opremljena mandatom i kapacitetima potrebnim da se utvrdi da li je nabavka realizovana ili ne. Problem je što kontrola realizacije nabavki predstavlja samo jedan od mnogih aspekata rada ove institucije, kojoj je poverena spoljna finansijska kontrola poslovanja čitave javne uprave (i javnih preduzeća).

<sup>11</sup> Da je problem kulturološki svedoči „Ispitivanje javnog mnjenja o korupciji u Srbiji“ koje je 2011. obavio TNS Medium Galup. U 70% slučajeva „sitne“ korupcije, građani koji su dali mito sami su ga i ponudili. Videti <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Prosecan-mito-u-Srbiji-178-evra-najvise-se-daje-lekarima.lt.html> (pristupljeno 9. aprila 2012.)

<sup>12</sup> Članom 22. Zakona o Vojnobezbednosnoj (VBA) i Vojnoobaveštajnoj agenciji (VOA), VBA je, pored ostalog, omogućeno da „preuzima mere prikriivanja svojine nad stvarima i pravnim licima“ i „osniva pravna lica i uredi njihov rad na način koji ih ne dovodi u vezu sa VBA“. Priroda budžeta sistema odbrane je takva da se iz razdela odnosno pojedinačnih pozicija nikako ne može zaključiti kuda je taj novac otišao, samim tim što neće biti prikazan pod pravom namenom, što i jeste osobenost „crnog fonda“.

<sup>13</sup> Videti [http://www.mod.bg/en/doc/anticorruption/20110520\\_ActionPlan.pdf](http://www.mod.bg/en/doc/anticorruption/20110520_ActionPlan.pdf)

<sup>14</sup> Mark Pyman, 2007, „Defence Integrity Pacts Summary Notes“, London: Transparency International, str. 1-2

<sup>15</sup> Ovde se, pored postupka nabavke male vrednosti misli i na pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva. U strukturi nabavki velike vrednosti, ovaj postupak učestvuje sa 21%. Izvor, Izveštaj UJN za prvo polugodište 2011. godine, str. 4

<sup>16</sup> Pyman, Ibid, str. 2

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Jedinica za internu reviziju uspostavljena je u Ministarstvu odbrane Republike Srbije tek 2011. godine. Prvi rezultati njenog rada se tek očekuju.

<sup>19</sup> Luke Fenwick, 2011, „Anti-Corruption Reforms in Post-Conflict Countries“, London: Transparency International, str. 19

<sup>20</sup> Svuda gde država ima značajno učešće u vlasništvu nad industrijom odbrane, ovaj problem postaje izražen, tako i u Srbiji.

<sup>21</sup> Pod terminom „hospitality“ razume se sve što potpada pod odnos domaćina i gosta: njihov prijem i zabavu, organizaciju posebnih događaja, atrakcija i svih mogućih usluga. U središte pažnje boraca protiv korupcije dolazi zato što „poseban tretman“ članova delegacije predstavlja nepošten način da se obezbedi prednost nad ostalim učesnicima u tržišnoj utakmici.

<sup>22</sup> Catalina Robledo Botero, 2006, „Literature Review: Instances of Measures to Prevent Corruption in the Defence and Security Sector“, London: Transparency International, p. 5

<sup>23</sup> Videti <http://www.ti-defence.org/our-work/with-governments/multilateral-initiatives/nato#course-outline> (pristupljeno 10. aprila 2012.)

<sup>24</sup> Transparency International and NATO, 2009, str. 2

<sup>25</sup> Videti <http://www.ti-defence.org/our-work/diagnosing-corruption-risks/self-assessment-process/> (pristupljeno 10. aprila 2012.)

<sup>26</sup> Transparency International and NATO, str. 5-6

<sup>27</sup> Prema: Catalina Robledo Botero, 2006, priredio i dopunio Marko Savković.

<sup>28</sup> Brojne zemlje čiji se kapaciteti značajno razlikuju, poput Južne Koreje i Švedske odlučile su se za ovo rešenje.

<sup>29</sup> U sastavu projekta „Mapiranje i nadgledanje reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ BCBP je razvio sopstveni model stručnih konsultacija, sa ciljem provere nalaza istraživanja.

<sup>30</sup> „Business Ethics: A Toolkit (A Guide to Implementing ADS Common Industry Standards)“, London: ADS, Transparency International, Interchange Solutions Ltd, str. 12

<sup>31</sup> U pitanju je istraživanje koje je prethodilo objavljivanju zbornika radova „Ekonomija i bezbednost“.

---

<sup>32</sup> Toolkit, str. 13

<sup>33</sup> Videti [http://www.asd-europe.org/site/fileadmin/images/IFBEC/CIS\\_Text.pdf](http://www.asd-europe.org/site/fileadmin/images/IFBEC/CIS_Text.pdf) (pristupljeno 11. aprila 2012.)

<sup>34</sup> Videti <http://www.adsgroup.org.uk/pages/83675783.asp> (pristupljeno 11. aprila 2012.)

<sup>35</sup> Toolkit, str. 3

<sup>36</sup> Videti <http://pagerankstudio.com/Blog/2011/03/what-is-corporate-ethics-and-compliance-programs/> (pristupljeno 11. aprila 2012.)